

慣習的な土地権利安定化に向けて伝統的権威が果たす役割：ウガンダ西部ブニョロの事例から

| | |
|-----|--|
| 著者 | 大平 和希子 |
| 権利 | Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp |
| 雑誌名 | アフリカレポート |
| 巻 | 58 |
| ページ | 1-13 |
| 発行年 | 2020-02 |
| 出版者 | 日本貿易振興機構アジア経済研究所 |
| URL | http://hdl.handle.net/2344/00051576 |



論 考

慣習的な土地権利安定化に向けて伝統的 権威が果たす役割

——ウガンダ西部ブニョロの事例から——

Roles of Traditional Authority in Securing Customary Land Rights:
Case Study of Bunyoro Region, Western Uganda.

大平 和希子

OHIRA, Wakiko

要 約 :

ウガンダでは 1995 年憲法を皮切りに、慣習地の登記促進を通して、慣習地で暮らす人々の権利安定化を図ってきた。しかし、慣習地の登記が一向に進まない状況を受け、2013 年に発表された国家土地政策は、慣習地の登記を担うはずの地方自治体の能力不足を指摘した上で、伝統的権威の慣習地ガバナンスへの関与を示唆した。これを踏まえて、本稿の目的は、伝統的権威が、慣習的権利の安定化を図る上で、地方自治体に代わる、あるいは、地方自治体と協働する一主体となりうるかという問いに答えることである。ウガンダ西部ブニョロ地域を事例に、地域住民と伝統的権威の関係性、地方自治体と伝統的権威の関係性の 2 点に着目し考察する。

キーワード：伝統的権威 王国 土地法改革 慣習地 ウガンダ

はじめに

1990年代に入り、多くのサブサハラ・アフリカ諸国が、土地法改革を実施した。私的所有権の確立が重視されたそれまでの法改革とは違い、慣習的な権利の安定化が強調された点は、1990年代の土地法改革のひとつの特徴である〔武内 2017〕。筆者の調査地であるウガンダにおいても、ウガンダ政府は、1995年憲法の制定以降、慣習地の登記を促進することで、慣習的な権利の安定化を図ってきた。

1995年憲法〔Government of Uganda 1995, Article 237〕は、慣習的保有をひとつの土地保有形態と認めた最初の公式文書である。その後、1998年の土地法は慣習的所有証書（Certificate of Customary Ownership、以下 CCO）を導入し、慣習的に土地を保有している者なら誰でもその土地を登記できるとした¹。しかし、2013年に国家土地政策が発表された時点で、慣習地で暮らす人々の権利が守られているとはいえない状況にあった。土地を適切に管理し資源として最大限活用することを目的として策定されたこの政策は、解決すべき土地問題のひとつに不確実で不安定な土地への権利を挙げている。慣習的保有に関しては、権利を強化する必要性を述べ、権利強化のための戦略を発表した〔Ministry of Lands, Housing and Urban Development 2013, 3,18-19〕。そのひとつが、慣習的所有権利証書（Certificate of Title of Customary Ownership、以下 CTCO）の導入である。前述の CCO は、CTCO と名称を変え「権利（title）」が強調され、CTCO 保持者には、私的所有権利証書保持者と同等の権利²の付与が約束された³。しかし、こうした政策が発表されたにも関わらず、慣習地の登記は一向に進まないどころか、筆者の調査地であるウガンダ西部のブニョロ地域では全県で CTCO 発行を中断している⁴。権利証書を持たない人々は、家屋に“THIS LAND IS NOT FOR SALE”とペイントすることで自らの土地を守る動きを見せている。

慣習地の登記が進まない一因には、各県・郡・準郡・地区・村に設置された地方評議会（Local Council、以下 LC）⁵の資金や能力不足がある⁶。国家土地政策は CTCO 取得を推進する一方で、その発行を担う地方評議会が機能していないことを前提に、「土地管理機能の一部を、伝統的且つ慣習的な土地ガバナンスに委ねる」と定めた〔Ministry of Lands, Housing and Urban Development 2013, 33〕。これは、慣習的土地保有者の権利安定化を図る上で、地方評議会に代わる、あるいは、地方評議会と協働する主体として伝統的権威の関与を示唆するものである。しかし、政策には伝統的権威の具体的な役割は記載されておらず、また、政策が策定された後に、伝統的権威が実際に土地管理機能の一部を担うようになったのかどうかは明らかになっていない。

土地がアフリカ農村部で暮らす人々にとって重要な生活基盤であることは言うまでもない。土

¹ 本稿では、英語の“tenure”を「保有」、「ownership」を「所有」と、英語に忠実に訳した。

² 権利には、土地の売買、第三者への使用権の付与、土地を担保とした銀行からの借り入れ、土地を分割した上での売買、土地の破棄を含む〔Government of Uganda 1998, Section 4, Section 9〕。

³ CTCO 保持者には私的所有権利証書保持者と全く同等の権利が与えられるにも関わらず、土地に対する権利証書を一本化せずに CTCO を新たに導入した理由は、個人や組織とは異なる、夫婦やコミュニティのような緩やかな集団による土地所有の権利を認めるためだと考えられる。

⁴ 2019年3月21日、筆者がホイマ県庁にて行った土地管理官代理へのインタビューより。

⁵ 地方評議会は村に設置される LC1 から県に設置される LC5 まで5段階に分かれている。

⁶ 詳しくは Ohira [2019] を参照。



地の 85%が慣習地とされるウガンダにおいて、慣習地で暮らす人々の権利が守られるすべを模索することは、アフリカ研究の重要な課題である。ウガンダの土地法改革にはある程度の研究蓄積があるが [Coldham 2000; Rugadya 1999; Adoko and Neate 2017 など]、伝統的権威を積極的に一主体と捉え、国家土地政策の妥当性を検討したものは限られている。そこで、本稿の目的は、国家土地政策が示唆するように、伝統的権威が慣習的権利安定化を図る上での一主体となりうるかという問いに答えることである。その際に、本稿では、ウガンダ西部ブニョロ地域を事例に、地域住民と伝統的権威の関係性、また、地方評議会と伝統的権威の関係性の 2 点を考察する。

構成は次の通りである。まず、第 1 節では、本稿において重要な用語である慣習地、慣習的保有、伝統的権威について説明する。第 2 節では、伝統的権威がどのように土地を管理してきたのか、その歴史的変遷を整理する。第 3 節で近代ブニョロにおける伝統的権威の構図を示し、第 4 節では、伝統的権威と地域住民の関係性を考察する。第 5 節では、慣習地ガバナンスにおける伝統的権威と地方評議会の協働の可能性を指摘し、続く第 6 節では、これらふたつの主体の関係性を考察した上で、協働に向けての課題を述べる。結論では、本稿で捉えるふたつの関係性の考察を踏まえて、伝統的権威が慣習的権利安定化を図る上での一主体となりうることを確認する。

1. 用語の整理

まず、慣習地、慣習的保有、伝統的権威といった重要なキーワードが、本稿において何を指すのかを明らかにしたい。本稿では、憲法で定められている他 3 つの保有（自由保有、リース保有、マイロ保有⁷）ではない形態で、個人・家族・コミュニティによって保有されている土地を総称して慣習地と呼ぶ。慣習地はウガンダの土地全体のおよそ 85%を占める。また、慣習地において、慣習的な規範やルール⁸に基づいて実践されている土地保有形態を慣習的保有とする [Mugambwa 2002]。

次に、伝統的権威について、ウガンダの場合は 1995 年憲法 [Government of Uganda 1995, Article 246] において、伝統的あるいは文化的リーダーを、「王、あるいは、それと類似し、慣習、伝統に則り、人々の支持を得て、生まれながらにして忠誠を得る者」と定義している。ウガンダ国内の伝統的権威に関する先行研究 [Leeuwen 2014 など] では、王のみではなく、チーフや長老が伝統的権威として扱われることが多い。そのため、筆者は、本稿の問いに答えるにあたり、調査地において伝統的権威とは誰を指すのかを明らかにする必要があると考えた。

そこで、現地調査⁹において、「伝統的権威あるいは伝統的リーダーと聞いたときに誰を思い浮

⁷ マイロ保有の歴史は 1900 年ブガンダ協定に遡る。本協定は、19,600 平方マイルの土地（ウガンダの土地全体のおおよそ 20%）を、イギリス女王、ブガンダ王、1,000 人のチーフに分配するものとした [Batungi 2008, 118]。「マイロ」は「マイル」が訛ったものとされている。なお、王政廃止とともに廃止されたマイロ保有は 1995 年憲法で復活したが、所有者が不明確な土地も多く、2003 年時点では、19,600 平方マイルのおよそ半分が慣習地であるとの記録がある [Batungi 2008, 78]。

⁸ 多くの研究者に指摘されるように、「慣習」は植民地支配の過程を経て大きく変容してきたことから、今現在、何を「慣習的」とするのかは不確かであり [Boone 2014; Quinn 2014]、ウガンダ国内だけを見ても多様な慣習的な規範やルールが存在する [Leeuwen 2014]。

⁹ 筆者は、2019 年 2 月 29 日から同 3 月 27 日まで、首都カンパラ及びブニョロ地域ホイマ県で現地調査を行なっ

かべるか」という質問をした。これに対し、10名の村人¹⁰のうち、準郡レベルの地方評議会の長や警察官と答えた村人1人を除き、全員がブニョロキタラ王国の王、首相、大臣、チーフ、クランリーダー¹¹を挙げた。なお、王国あるいは地方評議会において何らかの役職を持つ人々にも同様の質問をしたが、首相や大臣、地方評議会の役人は全員がブニョロキタラ王国の王と回答し、チーフやクランリーダーは、王、首相、大臣のいずれかを回答した。現在のブニョロキタラ王国は、王を組織の中心とし、首相、大臣がおり、各郡・準郡・地区・村に王より任命されたチーフを配置している。また、王はビトクランに属し、すべてのクランの長でもあり、細分化すれば250あるとされているクランのリーダーたちは王の臣下である。王国の組織図については第3節で詳しく見ていくが、1995年憲法および現地調査から、本稿では、ブニョロキタラ王国の王、また、王によって何らかの役職に任命されている者、クランリーダーとして人々から認識されている者をブニョロ地域における伝統的権威として扱う。

2. ブニョロキタラ王国による土地管理の歴史

ブニョロキタラ王国の歴史は、口頭伝承によると7世紀頃から存在していたキタラ帝国に遡る。植民地支配以前は、カムラシ王（1852～1869年）の時代に長距離貿易で栄え、カバレガ王（1870～1899年）は植民地支配に徹底的に抵抗したとして今でも英雄として扱われている。1900年から1962年の植民地支配を経てその構造を大きく変容させた王国が転換期を迎えたのは、ミルトン・オボテ大統領が王政を廃止した1967年のことである¹²。そして、1993年、現在の大統領ヨウェリ・ムセヴェニが王政を復活させた¹³。現在、ブニョロキタラ王国は行政区画の8県を領域とし、ブニョロ地域南西部に位置するホイマ県の中心部に王宮と王国評議会議事堂を構える。本節では、王国がその長い歴史の中で、領域内の土地をどのように管理してきたのかを概説する。

植民地支配以前のブニョロキタラ王国では、領土の全てが王に帰属していた。王が領土の一部を王家の人々や王が任命したチーフに分け与え、チーフは与えられた領域を管理し、その領域内の家畜や農作物を王に献上した。つまり、チーフの土地所有権は王への忠誠と引き換えに得るも

た。ホイマ県では、ホイマタウン、チャビガンビレ準郡、チトバ準郡にて合計25人に対し、1人あたり1～1時間半ほどの半構造化インタビューを用いた質的調査を実施した。根拠を示すにはサンプル数が少ないことは承知しており、今後は質問票を用いた量的調査も併せて実施していく。

¹⁰ 本稿における「村人」とは、王国及び地方評議会において何らかの役職に就いていないニョロ人および非ニョロ人を指す。なお、村人10名の民族内訳は8名がニョロ人、1名がソガ人、1名がアチョリ人である。

¹¹ 本稿における「クランリーダー」とは、行政区画における地理的な境界に関係なく、共通の祖先をもつ人々の集合体の長（クランの総代表）、また、県・郡・準郡・地区・村の行政区画に配置されたクランの代表を指す。規模が大きく歴史も古いクランの場合は、各行政区画にクランの代表を配置している。これらの代表に特定の任期はなく、前代表が死亡あるいは代表を辞したのちに、選挙や血縁集団内で選ばれることが多い。クランはそれぞれの憲法を持ち、クランリーダーの選び方は、クランによって異なることが推察される。本稿では、チュウエジクラン、アバシンゴクラン、アバブイジュワクラン、アバヒンダクランへの聞き取りを参考にした。なお、いずれかの行政区画でクランを代表している特定のクランリーダーを指す場合は、「村レベルのクランリーダー」とするなど、行政区画を明確に示す。

¹² ブニョロキタラ王国の変容の歴史については Ohira [2016] 参照。

¹³ 「復活」といっても、植民地支配以前のような王国による領域内の統治を認めたわけではなく、王国の活動を文化儀礼的なものに限定し、王による政治参加は禁止された。



のであった。また、全ての土地がチーフを通して王によって管理されていたのではなく、クランリーダーが所有しクランメンバーに分け与えていた土地も広大だった [Uganda Protectorate 1957]¹⁴。「クランは土地を、チーフは人々を統治する」という言い伝えもあり [Uganda Protectorate 1957]、チーフとクランリーダーは、共に王国政府を強化するために補完的な関係にあった。

王を中心としたゆるやかな中央集権社会が変容したのは、カムラシ王とカバレガ王の時代だ。長距離貿易で銃火器を入手した王は、外部からの侵略に対してのみではなく領域内をも軍事力を以って統制するようになった。カバレガ王は軍事的に優れた者を評価しチーフの入れ替えを行い、新たに任命されたチーフは、家畜や農作物に加えて兵力として農民を王に差し出すようになった [Doyle 2006, 53]。また、チーフが、ブスル (busuru) と呼ばれる現金を管轄領域内の農民から徴収するようになったのは 1900 年代前半のことである [Beattie 1971, 169]。

ドゥハガ王 (1902～1924 年) は、植民地支配および隣国ブガンダ王国からの強い影響を受け入れざるを得ず、カバレガ王ほどの強い権力を持たなかった。こうした状況を一変させたのが、1933 年に保護領政府とブニョロ王国で締結されたブニョロ協定である。まず、ブニョロ協定は、ウィニ王 (1924～1967 年) に自由に¹⁵チーフを任命および解雇する権限を与え、王のチーフに対する権限を強化した。チーフは解雇を恐れ、王に対して批判的な意見を述べることを避けるようになった [Southall 1972, 8]。さらには、ブニョロ協定はブスルを廃止し給料制¹⁶を導入し、チーフは植民地行政の末端を担うようになり、チーフの力は徐々に弱まっていった [Beattie 1971, 157]。一方で、ブニョロ協定後に住民に対して強い影響力を持ち始めたのが、王と血縁関係にある人や地方の有力者、元チーフといった地主である。

ドゥハガ王やウィニ王は、従来、チーフ以外にも王と血縁関係にある人や地方の有力者に私有地として土地を分け与えていたが、ブニョロ協定は、このような王による土地分配権を廃止することなく、土地管理を王に委託すると明示した [Uganda Protectorate 1933, Article 25]¹⁷。土地管理に関する明確な権限を得た王は、人口に対して広大だった領域内の土地を分配し続け、ブニョロ協定以降、チーフ以外の土地所有者の数は年々増加したという [Beattie 1971, 175]。彼らは、チーフという役職は持たなかったが、農民たちの争いごとの調停をするなどチーフのように振る舞った [Beattie 1971, 178]。また、ブスルの廃止に伴い、元チーフが在職中に与えられた土地を任期後も住宅地や収入源として所有し親族に相続するようになったことで、王国の領域内に「チーフの公式な土地」ではなく「元チーフの私有地」が増えた [Beattie 1971, 170]。つまり、チーフ以外の土地所有者や元チーフの領域内で暮らす農民が増え、「チーフと臣民」ではなく「地主と借主」の関係性が定着していき、これが、ブニョロの土地制度の基盤を形作った [Beattie 1971, 170]。チー

¹⁴ ウガンダ保護領政府の公式文書 [Uganda Protectorate 1957] には、クランリーダーによる土地分配が盛んだったのは、イギリスによるブニョロ侵攻が始まった 1897 年までという記述がある。

¹⁵ 上位層のチーフの任命および解雇には、王の決定に対する総督の承認を必要としたが、下位層のチーフに関しては、王が自由に任命、解雇することができた。Doyle [2006, 171] は、王に与えられたこの権限は、「地方に配置されたイギリス行政官からの独立」を意味すると説明している。

¹⁶ チーフに支払われる給料は、保護領政府総督の承認の下、王国政府により支払われることがブニョロ協定により規定された [Uganda Protectorate 1933, Article 12]。

¹⁷ ただし、野生動物保護地 (game reserve) や森林の管理は、王ではなく保護領政府総督に権限があり [Uganda Protectorate 1933, Article 27, 32]、それ以外の土地の管理についても、王は、総督の指示に適宜従うものとされた [Uganda Protectorate 1933, Article 25]。



フを通して王へ奉仕していた住民は王とのつながりを徐々に弱め、このように、ブニョロ協定は、王とチーフ、チーフと住民、住民と王の関係性を変容させた大きなきっかけとなった。

1949年の地方自治条例以降は近代行政が整備され、この頃から徐々に、王はチーフの任命権や土地の分配権を失っていくこととなる。そして、1967年の王政廃止の際、王国の土地は全て国に接収された。王は土地の分配権を完全に失い、ブニョロキタラ王国による土地の管理は幕を閉じた¹⁸。王政が廃止されていた27年の間、王やチーフは一般市民として暮らし、とりわけ、ウガンダ国内のすべての土地は国に帰属するものとした1975年の土地政令以降は、土地分配権や賃料徴集権などを含めて何の権限も持たなかった¹⁹。1993年に発布された伝統的統治者にかかる法令は、1967年に国に接収された王国の土地の一部を返還することを約束した。しかし、返還された土地の多くには土地権利証書が付与されず、王国は、現在も中央政府に対して、私的所有権利証書とともに土地を含む全ての所有物を返還するよう求めている[Mugerwa 2014]。

2013年国家土地政策は、王国の土地分配権や賃料徴収権の復活を明示的に記しているわけではないが、慣習地で暮らす人々の権利強化を図るために、伝統的な土地管理制度を地方および中央政府が認知、強化する必要性を主張している[Ministry of Lands, Housing and Urban Development 2013, 19]。さらには、慣習地における土地分配、土地使用、土地争いに関して、伝統的な土地管理制度が一次対応を担うメカニズムとなるよう、政府が法的な支援を整えていくと述べている[Ministry of Lands, Housing and Urban Development 2013, 19]²⁰。また、2013年国家土地政策は、王国に返還された土地に関しては、臣民の共通財産として適切な管理を行うよう王国に求めている。ただし、王国が私的所有権利証書を持っている土地は限られており²¹、その土地を王の判断で企業や政府に対してリースあるいは売却することがあるが、そのようなケースは稀であり、近代ブニョロにおいて、王をはじめとする伝統的権威が強い土地分配権を有しているわけではない。次節では、ブニョロキタラ王国の組織図を説明し、本稿におけるふたつの関係性のひとつである、伝統的権威と地域住民の関係性を考察する。

3. 現在のブニョロキタラ王国と住民の関係性

現在の王国は1994年²²に就任したイグル王を中心に、図1が示すように組織化された構図を持つ。王の直下には様々な実務を担う首相がおり、王によって任命される首相や大臣が内閣を構成し、特定の任期はなく、能力や業績に応じて人員の交代が行われる。最高評議会の評議員は、王

¹⁸ 1967年までのブニョロキタラ王国の土地管理詳細についてはOhira [2016] 参照。

¹⁹ 王政廃止後から1975年までの間に、チーフではない地主たちが、土地に対してどのような権限を持っていたのかに関しては文献が限られており、さらなる調査を必要とする。

²⁰ 2019年12月の段階で、伝統的な土地制度を強化するための法整備はなされていない。

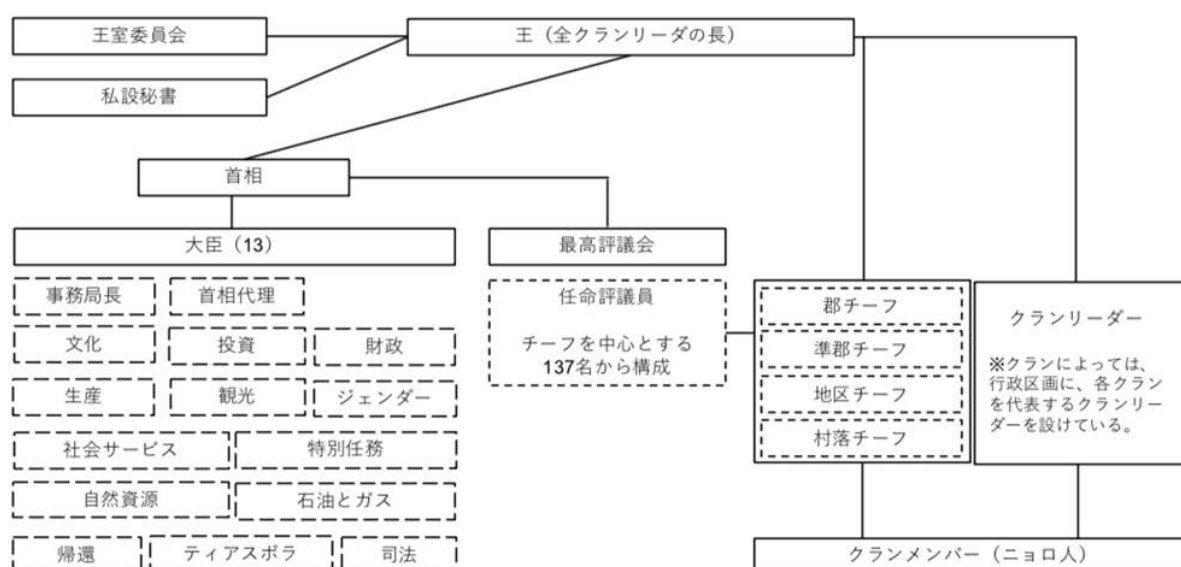
²¹ 2014年時点で、ウガンダ政府はブニョロキタラ王国に20の私的所有権利証書を返還したとし、これらの土地には森林の一部や市街地の土地が含まれる[Mugerwa 2014]。また、「王国が私的所有権利証書を持つ土地」は、王国がその土地の正式な所有者であるが、王国を代表している王を実質的所有者として認識している人々が多い。

²² ムセヴェニが伝統的統治者にかかる法令を発布したのは1993年だが、ブニョロキタラ王国は、その翌年のイグル王の就任を以って復活した。



より任命されたチーフを中心とする²³。また、ニョロ人はいずれかのクランに属しており、各クランのリーダーも王国の運営を担う。中央政府から王国へは、毎年500万ウガンダシリング（2019年9月時点のレートで145,000円）の交付金がある²⁴。王国の財源は限られており、首相以下、王国において何らかの役職を持つ人々は、全員が無償でそれぞれの活動にあたっている²⁵。

図1 ブニョロキタラ王国の組織図



出所：2019年3月20日、筆者が王国首相および秘書に行ったインタビューより筆者作成。

王と住民の関係性だが、ホイマ県に住むニョロ人の多くはニョロ人であることに誇りを持ち、自分たちは王の「臣民」であるという意識を持っている²⁶。毎年6月に開催される王の戴冠周年記念式（*Empango*：エンパンゴ）には、ホイマ県内外から何万人という人が集まり王を祝福する。今回インタビューした村人10名のうち8名がエンパンゴには毎年参加しており、これは、住民の王への忠誠心を表す事象である²⁷。一方、住民は日常的に王に接しているわけではない。「伝統的権威と日常的な接触があるか。その場合は誰と接触するか」という質問に対して、村人の大半は

²³ ただし、定期的な評議会を開催しているわけではなく、特定のレベル（例えば準郡レベル）の評議員だけが不定期に召集される場合が多い（2019年3月20日、王国評議会議事堂にて筆者がブニョロキタラ王国首相に行ったインタビューより）。

²⁴ 2019年3月20日、筆者がホイマタウンにて行った元・王の私設秘書へのインタビューより。

²⁵ 2019年3月11日～23日、筆者がカンパラ、ホイマタウン、チャビガンビレ準郡にて行った、王国首相、大臣、チーフへのインタビューより。ただし、2019年11月30日に発表された王国の年間予算案によると、予算は99億ウガンダシリング（2019年12月のレートで約2億9千万円）にものぼり、収入源として、助成金や寄付、補償金、土地の賃料やリース料が挙げられている[Bunyoro Sqoop 2019]。王国が予算案を公表するのは初めてのことであり、この収入がどれほど現実に即しているのかは調査を要する。

²⁶ インタビューの最中にブニョロキタラ王国に話題が及ぶと、回答者の大半が「臣民」（“subjects”）という単語を用いて自身を表現した（2019年3月19日～24日、筆者がホイマタウン、チャビガンビレ準郡、チトバ準郡にて行ったインタビューより）。

²⁷ 2名にエンパンゴに参加しない理由を訪ねたところ、1名（非ニョロ人）は興味がないと回答し、もう1名（ニョロ人）は王宮広場まで行く交通費がないと回答した（2019年3月19日、2019年3月23日、筆者がチャビガンビレ準郡にて行ったインタビューより）。



チーフやクランリーダーと答えた。王や首相、大臣と日常的に接触すると回答した村人はおらず、第 1 節で定義した伝統的権威の中でも、チーフやクランリーダーは村人にとって身近な存在であることがうかがえる。

チーフは「王のメッセンジャー」という役割を持ち、王と村人の架け橋となっている。例えば村レベルのチーフは、村で行われる冠婚葬祭に招待され、祝辞や弔辞を述べる際に王からのメッセージを伝える。メッセージの内容は、ブニョロの文化や環境保護、保健衛生と幅広い。一方で、クランリーダーについては、チーフのように王のメッセージを村人に伝えることはないものの、クラン内の様々な問題解決に努めている。ここで言う「問題」とは、ニョロ文化の軽視²⁸から近年頻発している土地争いなど多岐に渡る²⁹。例えば、チュウエジクラン³⁰の場合、クランの総代表が 1 年に一度総会を開催する。リーダーや委員を含む 1,500 名ものクランメンバーが参加するこの総会では、委員選出のほか、各行政区画で頻発する問題の共有や、問題解決に向けての知恵を出し合うという³¹。

チーフとクランリーダーは、それぞれの方法で、ブニョロの文化継承を担い、また、環境、保健衛生、土地などをめぐる問題の解決に努めている。チーフとクランリーダーの役割分担を明らかにするにはさらなる調査を要するが、クランリーダーの中には、王よりチーフとして任命され役務を兼ねている人もおり、その役割は重なり合う部分が多いことが推察される。首相や大臣は所謂エリート層で、首都カンパラと行き来して暮らしている場合が多い一方で、チーフやクランリーダーは、村に根ざした存在とも言える。次節では、伝統的権威が慣習地で暮らす人々の権利安定化に寄与できるのかを考えるために、村人が直面する土地争いや土地登記の具体例をもとに、チーフやクランリーダーといった村レベルの伝統的権威と村人との関係性を考察する。

4. 土地争いと土地登記から見る伝統的権威と住民の関係性

ブニョロ地域では、1998 年の土地法導入以降も地方評議会による土地登記が進まなかった。それが一因で、慣習地で暮らす村人たちは様々な規模の土地争いに直面する。筆者は、チャビガンビレ準郡 K 村にて、ここ数年の間に土地争いに直面した 2 人の女性（R と M）にインタビューを行った。この 2 つのケースを、誰が土地争いの解決に寄与したのかという点に着目して見ていきたい。

姉弟間の土地争いに巻き込まれた女性 R は、弟に土地を奪われそうになった際、村レベルのク

²⁸ ブニョロのクランでは、クランの象徴（英語では *totem*）を食すことや、同じクラン同士の婚姻はタブーとされている。しかし、近年、若者たちの間でそのタブーが受け継がれない場合も増えてきており、ここで述べた「ニョロ文化の軽視」とは、若者による象徴の軽視や、同じクラン同士の婚姻を指す。

²⁹ 2019 年 3 月 20 日、筆者がホイマタウンにておこなったアバブイジュワクランメンバーへのインタビュー、2019 年 3 月 22 日、筆者がホイマタウンにておこなったチュウエジクラン事務局長兼準郡レベル王国チーフへのインタビューより。

³⁰ ブニョロで最も古いクランのひとつであるチュウエジクランの場合、クランリーダー、事務局長、会計、若手代表、女性代表といった 11 名の委員からなる組織化された委員会を持ち、これらの委員はクランメンバーによる選挙で選ばれる。

³¹ 2019 年 3 月 22 日、筆者がホイマタウンにて行なったチュウエジクラン事務局長兼準郡レベル王国チーフへのインタビューより。

ランリーダーに相談したという。クランリーダーは弟の説得を試みた上で、チャビガンビレ準郡の地方評議会の評議員に相談を持ちかけ、評議員を通して警察に届け出が出された。弟は大ごとになるのを恐れたのか、姉の土地を奪うことを諦めて現在暮らしている別の県へ帰っていった³²。女性 M は、女性 R 同様に土地の権利証書を持たず、亡き夫が両親から受け継いだ土地で暮らしている。ある日突然、カンパラから見知らぬ男性がやってきて土地の権利証書を女性 M に見せた上で退去を迫った³³。女性 M は、女性 M が暮らしている郡出身の国会議員 P と近い間柄で、議員 P に相談を持ちかけた。議員 P が素早く行動してくれたおかげで、カンパラからやってきた男性は女性 M の土地を取り上げることを諦めたようだ³⁴。

これらの慣習地をめぐる争いに、伝統的権威はどのように関わったのだろうか。女性 R の場合、村レベルのクランリーダーに相談を持ちかけており、一見すると伝統的権威が土地争いの解決に寄与したように思えるが、女性 R こそが、「伝統的権威あるいは伝統的リーダーと聞いたときに、誰を思い浮かべるか」という質問に、「準郡レベルの評議会の長あるいは警察官」と答えた人物であり、女性 R の視点からは、第 1 節で定義した伝統的権威に解決の糸口を求めたわけではない³⁵。なお、女性 M の場合は、身近に国会議員がいたとのことだが、「伝統的権威に頼ろうという考えはなかったのか」と聞いてみたところ、「王国は人々のために何もしない。闘ってくれているのは国会議員 P だ」と述べ、王国に対して否定的な態度であった³⁶。この 2 つのケースを見る限り、慣習地をめぐる争いの解決に関して、村人は伝統的権威に対して特段期待しておらず、土地争いに直面した時には、「最も助けてくれそうな人」あるいは「最も役に立ちそうな人」を頼ることがうかがえる。

女性 R や女性 M も含めて、安定した土地権利を手に入れるために土地登記を望んでいる村人たちは多いが、慣習地の登記は一向に進まない。その理由には、慣習地で暮らす人々が、そもそも土地の登記方法を知らないという現実がある。チャビガンビレ準郡およびチトバ準郡でインタビューした 15 名のうち、登記方法を知っているのはたった 1 人であった。チトバ準郡 B 村で暮らすこの男性 K は、筆者が訪問する数ヶ月前に郡チーフへと昇格した。B 村で、土地の登記方法を知らない村人 4 名に、「土地を登記したいと思ったときに誰に相談するか」と質問すると、全員が男性 K を挙げた³⁷。なお、チャビガンビレ準郡でのインタビューでは、「土地のことをよく知る長老やクランリーダーに相談する」と答えた人が大半で、それ以外の回答は、「土地登記に際し金銭的な援助を得られることから、環境保護に取り組んでいる海外 NGO に相談する」というものであ

³² 2019 年 3 月 23 日、筆者が K 村で行った女性 R へのインタビューより。

³³ なぜこのようなケースが発生したのかは分からないが、女性 M は、石油 (*amafuta*) が原因ではないかと述べた (2019 年 3 月 19 日、筆者が K 村で行った女性 M へのインタビューより)。ブニョロ地域ではアルバート湖畔で石油が発見され、中央政府は 2006 年より本格的な石油開発に乗り出した。以降、ホイマ県を含むブニョロ地域各所において土地の市場価値が高まっている。

³⁴ 2019 年 3 月 19 日、筆者が K 村で行った女性 M へのインタビューより。

³⁵ 女性 R が暮らす村では、筆者による現地調査の直前に新たなチーフが任命されたが、新たなチーフとは親しい間柄ではないと述べていた (2019 年 3 月 23 日、筆者が K 村で行なった女性 R へのインタビューより)。

³⁶ 女性 M は、ニョロ人と結婚しブニョロで長年暮らしてきたソガ人であり、流暢なニョロ語を話す。一方で、ソガ人としてのアイデンティティがブニョロキタラ王国に対する否定的な態度に影響を及ぼしている可能性もあることに言及しておく。

³⁷ 2019 年 3 月 22 日、筆者が B 村で行った K 氏を含む 5 名へのインタビューより。



った³⁸。

第3節で見たように、チーフやクランリーダーは、自身が暮らすコミュニティやクラン内における様々な問題の解決に努めている。しかし、本節で挙げた慣習地をめぐる争いのケースからは、チーフやクランリーダーは土地争いの解決を期待されているわけではないことが分かる。一方で、土地争いの予防策とも言える土地登記においては、大半の村人が登記に際してチーフやクランリーダーに相談すると述べていることから、村レベルの伝統的権威は、土地登記方法の伝達を担うなど、慣習地で暮らす人々の土地権利安定化に向けて一定の役割を果たしうると考えられる。

5. 伝統的権威と地方評議会の協働の可能性

第4節では、村人が土地登記方法を知らないという現実があることを述べた。土地を登記し、証書を手に入れるまでのプロセスは、慣習的所有権利証書（CTCO）にせよ、私的所有権利証書にせよ、煩雑で時間がかかる。申請者は、土地の下調べや、最終的な境界線の決定など、その都度に支払いを求められる。支払いが困難であるという金銭的な理由のほかにも、登記にかかる時間は数ヶ月から数年と混み具合によってばらつきがあり、それほど長いプロセスだとは知らずに登記申請をし、途中で登記を諦める者も多いという。ホイマ県の土地管理官代理は、まずは土地登記方法を村人に広める必要があると述べる³⁹。

また、伝統的権威も土地登記を推進する必要性を感じている。2016年には、王がブニョロ北部に位置するキリヤンドンゴ県を訪問した際、同行していた当時の王国首相が、集まった聴衆の前で、慣習地をめぐる争いを防ぐために、王国独自の土地権利証書を発行し土地登記を進めていく考えを述べている [Baguma 2016]。第2節で見たように、実際には、王国が強い土地の分配権を有しているわけではなく、地方評議会に代わり、独自の権利証書を発行することで土地登記を推進する能力があるわけでもない。それゆえ、2016年の元首相の発言以降、王国独自の土地分配や土地登記は進んでいない。一方で、現首相や大臣へのインタビューからは、このような役職に就いている人々が、近年の慣習地をめぐる争いの増加を危惧していること、また、土地登記を推進する必要性を感じていることが分かった⁴⁰。

地方評議会と伝統的権威の双方が、慣習地の登記が必要であると考えていることは、慣習的権利安定化に向けて、このふたつの主体が協働する前提条件である。ホイマ県の土地管理官代理は、土地登記方法を村人に広めようにも資金も人員も不足している地方評議会⁴¹が村に赴いて講習会を実施することは現実的には難しいと述べる⁴²。そのような中、第4節で確認したように、村レ

³⁸ 2019年3月18日～23日、筆者がチャビガンビレ準郡で行ったインタビューより。

³⁹ 2019年3月21日、筆者がホイマ県庁にて土地管理官代理に行ったインタビューより。

⁴⁰ 「石油開発が始まって以降、ブニョロにどのような変化がもたらされたか」という質問に対し、回答者全員が道路などの整備が進んだことを挙げたほか、大半が、人口流入、土地の価格高騰、土地争いを挙げた（2019年3月19～24日、筆者がホイマタウン、チャビガンビレ準郡、チトバ準郡にて行ったインタビューより）。

⁴¹ 2019年3月時点、ホイマ県庁には土地管理官がおらず、インタビューをした区画利用責任者が土地管理官を兼務していた。このことから、人員不足をうかがうことができる。

⁴² 2019年3月21日、筆者がホイマ県庁にて土地管理官代理に行ったインタビューより。



ベルの伝統的権威は、地方評議会と協働して土地登記方法の伝達を担えるのではないだろうか。具体的には、地方評議会がチーフやクランリーダーといった村レベルの伝統的権威を集めて講習会を実施し、チーフやクランリーダーが各々のコミュニティにおいて土地登記を推進するメッセージを発信することは可能である。このような協働にどれほどの実現可能性があるのか、次節では、本稿におけるふたつの関係性のふたつめとなる。伝統的権威と地方評議会の関係性について考えたい。また、村レベルの伝統的権威が土地登記方法の拡散を担う際には、どのような課題があるのかを論じる。

6. 伝統的権威と地方評議会の関係性と協働の課題

伝統的権威と地方評議会には、すでに他分野での協働の実績がある。ブニョロキタラ王国は1994年に復活し、地方評議会は1997年の地方自治法制定後に整備されたが、この20年の間、地方評議会はブニョロ地域における政策やキャンペーンに積極的に王国を活用してきた。例えば、地方評議会が王国を通して、乳幼児の予防接種を推進するメッセージを発信した事例がある⁴³。王はエンパンゴで、また、村や準郡レベルのチーフは村々の冠婚葬祭で、王からのメッセージとして予防接種の重要性を伝えたという。ホイマ県副長官やチトバ準郡ヘルスワーカーは、王なくして予防接種のキャンペーンを成功させることはできなかったと述べた⁴⁴。伝統的権威と地方評議会の協働の前提には、第3節で見た住民の王に対する忠誠の念があると筆者は考える。地方評議会は、「王の言うことならば村人も耳を傾けるであろう」という認識のもと、村人が子どもたちに予防接種を受けさせることに対して懐疑的であるという状況を受け、伝統的権威に協力を要請したものと考えられる。

また、現地調査では、筆者が王国首相にインタビューをしていた2時間の間、複数の人々が首相との面会のために王国評議会議事堂へとやってきた。中には県評議会のT氏があり、ホイマ県の住民に新たにできた貯蓄組合の案内をしたいという。政府がガイドラインを持っているが、それをどのように拡散すべきか首相にアドバイスを求めにきたそうである⁴⁵。このように、伝統的権威と地方評議会には今現在も協働の実例があることを踏まえると、筆者は、その協働の場を慣習的土地権利安定化の分野に広げることが可能であると考ええる。

一方で、土地登記方法を拡散する際に村レベルの伝統的権威を活用するには課題もある。ひとつめの課題は、煩雑な登記プロセスや英語で書かれた申請書の記入項目を正確に理解するためには、村レベルの伝統的権威にある程度の識字能力、英語能力が求められることだ。近年、ブニョロキタラ王国は、人望が厚いだけでなく、職歴・学歴の高い人物をチーフとして任命しているが、その能力にはばらつきがあることが推察され、各村や準郡で本当に正確な情報が村人に伝達

⁴³ この他に、HIV/AIDS 予防、森林保護の分野での協働事例がある。

⁴⁴ 2019年3月22日、筆者がホイマタウンでホイマ県副長官に行ったインタビュー、2019年3月23日、筆者がチトバ準郡にてヘルスワーカーに行ったインタビューより。なお、予防接種のキャンペーンの際に、クランリーダーがどのような働きをしたのかについては、今回の調査では明らかにならなかった。

⁴⁵ 2019年3月20日、筆者が王国評議会議事堂広場にてT氏に行ったインタビューより。



されるかどうかは分からない。ふたつめは、第3節で確認したように、地方評議会同様に、王国の財源も非常に限られていることだ。王国において何らかの役職を持つ人々は、全員が無償でそれぞれの活動にあたっているが、一方で、土地登記方法を学ぶための講習会への参加となると、日当が支払われるのがウガンダの常識であり、仮に村レベルの伝統的権威全員を集めるとすると、日当の総額も巨額になることが予想される。ホイマ県の土地管理官代理も、「資金があるときに準郡レベルでの講習会を実施したい」と述べていたように⁴⁶、この財源をどこから確保するのかは、王国、地方評議会、双方にとって大きな課題である。

7. 結論

本稿の意義は、ウガンダの土地法改革に関する研究では扱われてこなかった、伝統的権威と住民の関係性、また、伝統的権威と地方評議会の関係性に着目し、伝統的権威が、地方評議会と協働し慣習的権利の安定化を図る上での一主体となりうることを論じ、その具体的な役割を示したことにある。

慣習的権利安定化に向けて伝統的権威と地方評議会が協働するには、住民が「王の臣民」という意識を持っていることが前提となる。また、コミュニティの運営を担うチーフやクランリーダーといった村レベルの伝統的権威の存在は重要である。さらには、伝統的権威と地方評議会が、互いに排他的ではなく協力的な関係を築いてきたことも、慣習的権利安定化に向けて、ふたつの主体が協働する基盤となるだろう。一方で、村レベルの伝統的権威が土地登記方法の伝達を担うには課題もある。特に、財源は大きな課題だが、財源を確保できるまで土地登記推進を待っている、土地への権利を脅かされる村人が増加する一方である。それだけ土地登記を望んでいる村人は多い。村人も、伝統的権威も、地方評議会も、ブニョロ地域における近年の慣習地をめぐる争いの増加に大きな危機感を持っていることは明白である。臣民あるいは住民の土地への権利を守るためには土地登記が必要であるという、王をはじめとする伝統的権威と地方評議会の明確な意思こそが、今後、ふたつの主体の協働を促すのではないだろうか。

〔謝辞〕本研究は、日本学術振興会特別研究員奨励費（課題名「資源国において伝統的権威が果たせる役割の検討 ウガンダ西部ブニョロ王国を事例に」、研究課題番号 17J07262、2017年度～2019年度）によって実現しました。快く調査に協力してくださったウガンダの方々に感謝いたします。また、本稿は、日本アフリカ学会第56回学術大会（於：京都精華大学）における口頭発表をもとに執筆しました。発表から執筆にあたり、指導を賜った全ての方々に深謝いたします。

⁴⁶ 2019年3月21日、筆者がホイマ県庁にて土地管理官代理に行ったインタビューより。



参考文献

〈日本語文献〉

武内進一編 2017.『現代アフリカの土地と権力』アジア経済研究所.

〈外国語文献〉

- Adoko, Judy and Liz Neate 2017. "Securing Family and Community Land Rights for Equity and Sustainability through Resilient, Traditional Land Management Institutions." Paper presented at the 2017 World Bank Conference of Land and Property. Washington DC, March 20-24.
- Baguma, Joseph 2016. "King Names Two Babies during his Visit to Kiryandongo Maternity Ward." *New Vision*, 31 May.
- Batungi, Nasani 2008. *Land Reform in Uganda: Towards a Harmonised Tenure System*. Kampala: Fountain Publishers.
- Beattie, John 1971. *The Nyoro State*. Oxford: Oxford University Press.
- Boone, Catherine 2014. *Property and Political Order in Africa: Land Rights and the Structure of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bunyoro Sqoop 2019. "If You Want to Steal Kingdom's Money that Time is Long Gone – Oweki Owagonza Robert." 30 November.
- Coldham, Simon 2000. "Land Reform and Customary Rights: The Case of Uganda." *Journal of African Law* 1: 65-77.
- Doyle, Shane 2006. *Crisis and Decline in Bunyoro: Population and Environment in Western Uganda, 1860-1955*. London: The British Institute in Eastern Africa.
- Government of Uganda 1995. *Constitution of the Republic of Uganda*. Kampala: Government of Uganda.
- 1998. *The Land Act*. Kampala: Government of Uganda.
- Leeuwen, van Mathijs 2014. "Renegotiating Customary Land Tenure Reform: Land Governance Reform and Tenure Security in Uganda." *Land Use Policy* 39: 282-300.
- Ministry of Lands, Housing and Urban Development. 2013. *The Uganda National Land Policy*. Kampala: Ministry of Lands, Housing and Urban Development.
- Mugambwa, John T. 2002. *Source Book of Uganda's Land Law*. Kampala: Fountain Publishers.
- Mugerwa, Francis 2014. "Government Returns Bunyoro Kingdom Property." *Daily Monitor*, 5 April.
- Ohira, Wakiko 2016. *Contemporary Socio-Political Instabilities in Western Uganda: Learning from the History of the Bunyoro Kingdom*. Unpublished master's thesis. Tokyo University of Foreign Studies.
- 2019. "Land and Decentralization Reforms in Uganda: The Way Forward to Protect Customary Land Rights." in Chang, Yongkyu and Eun Kyung Kim eds. *African Politics and Economics in a Globalized World*. Seoul: Dahae Publishing.
- Quinn, Joanna R. 2014. "Traditional?! Traditional Cultural Institution on Customary Practices in Uganda." *Africa Spectrum*. 3:29-54.
- Rugadya, Margaret 1999. "The Ugandan Experience." Paper presented at Land Use and Villagization Workshop. Kigali.
- Southall, R. J. 1972. *Parties and Politics in Bunyoro*. Kampala: Makerere Institute for Social Research.
- Uganda Protectorate. 1933. *The Bunyoro Agreement*. Entebbe: Uganda Protectorate.
- 1957. *Land Tenure in Uganda*. Entebbe: Uganda Protectorate.

(おおひら・わきこ／東京大学大学院総合文化研究科)

